

FINANÇAS PÚBLICAS

TRATAMENTO DAS EMPRESAS ESTATAIS NA APURAÇÃO DO RESULTADO E DAS DÍVIDAS PÚBLICAS

O texto analisa o tratamento dado às contas das Empresas Estatais sob diversas óticas: nos acordos do Brasil com o FMI, nos manuais do FMI, na União Européia, e em diplomas legais brasileiros, revelando as disparidades de tratamento nessas várias dimensões. Tal disparidade permite supor que, dependendo do interesse em jogo, existe suporte tanto para a inclusão como para a exclusão das contas das Empresas Estatais, seja na apuração dos resultados em termos de déficit/superávit fiscal, seja no cômputo dos montantes da dívida pública. Os manuais e a legislação brasileira oferecem sustentação para que se adote um encaminhamento semelhante ao empregado na UE, excluindo essas sociedades das contas de déficit e dívida.

Observe-se, todavia, que o resultado da análise empreendida neste texto não deve ser entendido como uma defesa em favor da mudança da metodologia acordada com o FMI (que inclui as Estatais); o que se propõe é a coexistência dos dois conceitos e a divulgação dos resultados fiscais do setor público tanto com a contribuição das empresas estatais como sem ela.

I – ACORDOS COM O FMI

As empresas estatais têm oferecido, em anos recentes, uma importante contribuição para a obtenção de resultados primários positivos pelo governo brasileiro, permitindo ao país cumprir satisfatoriamente o acordo firmado com o Fundo Monetário Internacional em novembro de 1998¹.

Isso tem sido possível porque os resultados dessas empresas são incorporados às contas governamentais, para efeito da definição das metas fiscais estabelecidas nos Memorandos Técnicos de Entendimento, elaborados por ocasião das avaliações periódicas da execução do Acordo. Essa prática encontra respaldo no item II.1.a do Memorando assinado em março de 2001, ao dispor que *o saldo primário acumulado do setor público consolidado é definido como sendo a soma dos saldos primários acumulados das várias entidades que compõem o setor público, o qual, por sua vez, é definido como sendo o governo central, os governos estaduais e municipais, e as empresas públicas (incluindo empresas federais, estaduais e municipais); já o*

governo central inclui o governo federal, o sistema de previdência social e o Banco Central do Brasil.

Se a adoção dessa metodologia de cálculo, de um lado, favoreceu o atingimento das metas, de outro sua observância introduz uma restrição de grande magnitude aos investimentos das empresas estatais que venham a ser financiados através de endividamento. Recorrendo mais uma vez ao texto do Memorando: *“... para um mês qualquer, o saldo primário do setor público consolidado corresponde, em Reais brasileiros, ao total dos juros líquidos [isto é, os juros líquidos sobre a dívida interna líquida acumulada do setor público, mais os juros líquidos devidos (competência contratual) sobre a dívida externa líquida do setor público] menos as necessidades de financiamento do setor público consolidado...”*. Ou seja, o endividamento das empresas estatais, inclusive aquele contraído para financiar os investimentos produtivos, afeta negativamente o saldo primário do setor público, objeto de metas compromissadas com o FMI.

Registre-se que desde o primeiro acordo com o FMI, a apuração do déficit e das dívidas é efetuada pelo BACEN. A propósito, encontra-se no documento do Banco Central “Dívida Líquida e Necessidade de Financiamento do Setor Público”², de agosto de 1999,

¹ Em verdade, esta não é uma prática nova das contas fiscais brasileiras, pois as empresas estatais são computadas na apuração da dívida e do déficit do setor público consolidado desde o primeiro acordo celebrado pelo Brasil com o FMI.

² Ver em www.bcb.gov.br : publicações; publicações avulsas.

a conceituação por esse adotada para dívida líquida, setor público e necessidades de financiamento do setor público, incluindo um detalhamento das rubricas componentes da dívida líquida.

Assim, para o BACEN, a **dívida líquida** corresponde ao saldo líquido do endividamento do setor público não-financeiro e do Banco Central com o sistema financeiro (público e privado), com o setor privado e com o resto do mundo, entendendo-se por saldo líquido o balanceamento entre as dívidas e os créditos do setor público não-financeiro e do Banco Central. Para a mensuração da dívida líquida e do déficit público conceitua-se **setor público** como sendo o próprio Banco Central mais o setor público não-financeiro, que compreende: as administrações diretas federal, estaduais e municipais, as administrações indiretas, o sistema público de previdência social e as empresas estatais não-financeiras federais, estaduais e municipais, além dos fundos públicos que não possuem característica de intermediários financeiros (aqueles cuja fonte de recursos seja constituída de contribuições fiscais ou parafiscais). As **Necessidades de Financiamento do Setor Público - NSFP**, equivalentes ao déficit (ou resultado) nominal, são conceituadas como sendo a variação nominal dos saldos da dívida interna líquida, mais os fluxos externos efetivos, convertidos em reais pela taxa média de câmbio de compra.

É interessante observar, contudo, que nem sempre a metodologia especificamente utilizada no Acordo de Entendimento entre o Brasil e o FMI encontra correspondência em outras importantes fontes de referência conceitual.

II – MANUAIS DO FMI

A mais recente minuta do Manual sobre Transparência Fiscal (dezembro de 2000)³, utilizado pelo Fundo Monetário Internacional, consagra o princípio da separação entre as contas governamentais e as contas das empresas estatais (ou públicas). Ao descrever, no Capítulo 1, a estrutura e funções do governo, o Manual faz referência ao Sistema de Contas Nacionais da ONU (SNA 1993)⁴ e ao Manual de Estatísticas Financeiras Governamentais⁵ do próprio FMI, quando define o setor governo em geral como o conjunto das instituições que desempenham funções de governo como sua atividade principal (parágrafo 1.1.1.15)⁶.

³ Ver www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/index.htm

⁴ System of National Accounts, 1993, disponível em CD-Rom. Ver www.un.org

⁵ Ver www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/index.htm

⁶ No original: “The general government sector ... encompasses all institutions performing government functions as their primary activity. It should include therefore all national and subnational government units,

Neste mesmo capítulo, observamos que o Fundo enfatiza (parágrafo 1.1.1.18) que empresas estatais que exercem atividades quasi-fiscais devem compor os relatórios fiscais correspondentes ao setor público⁷. São exemplos de atividades quasi-fiscais, de acordo com o glossário que acompanha o Manual, créditos bancários subsidiados e serviços públicos não comerciais prestados por empresas. Mais uma vez, por oposição a essa definição, as empresas produtivas estatais que não desempenham atividades quasi-fiscais não deveriam integrar o conceito de setor público.

É fato que o FMI, no glossário do Manual, vale-se de uma classificação do Sistema de Contas Nacionais da ONU (SNA 1993) que adota o critério de propriedade ou controle de empresas financeiras e não financeiras para fins de definição do conceito de setor público. Não obstante, no próprio glossário, o Fundo reconhece que aquele Sistema tem uma classificação mais ampla, em que o critério classificatório é o da função desempenhada pela empresa, e não a sua propriedade⁸.

Já no Capítulo 2, que trata da abrangência do Sistema de Estatísticas Financeiras Governamentais, encontramos conceitos que também sustentam a prática de exclusão das contas das empresas estatais produtivas. Como disposto no parágrafo 2.3, “um governo pode possuir ou controlar uma ou mais empresas engajadas em atividades comerciais. Tais empresas, como um banco ou uma ferrovia nacional, são denominadas corporações públicas e não são consideradas parte do governo neste manual.”

Podemos sintetizar a posição do Fundo Monetário Internacional a respeito dessa questão com a definição sobre funções governamentais, expressa no parágrafo 1.1.1.17: são aquelas relacionadas com a implementação de políticas públicas através da prestação de serviços não mercantis e da redistribuição de renda e riqueza, financiadas principalmente por impostos e outros encargos compulsórios incidentes sobre os setores não governamentais. A separação entre essas funções e

including extrabudgetary funds, as well as all nonprofit institutions that provide mainly nonmarket services and are both controlled and mainly financed by government units.”

⁷ No original: “Where the central bank, public financial institutions, and nonfinancial enterprises conduct extensive quasi-fiscal activities, this should be reflected in fiscal reports that cover the public sector.”

⁸ No original: “Public sector: A classification drawn from sectors and subsectors of the SNA classification consisting of general government and the public subsectors of nonfinancial and financial corporations. The principle of classification is that of government ownership and/or control rather than function (as in the primary classification of SNA).”

as atividades monetárias e comerciais do governo (como é o caso das empresas estatais produtivas) facilita a avaliação do impacto macroeconômico das atividades fiscais do governo.⁹

No já citado Manual de Estatísticas Financeiras Governamentais – encontramos no parágrafo 2.51 a advertência de que, em muitos casos, é recomendável que a análise fiscal considere as estatísticas das empresas públicas, quando, por exemplo, estas desempenhem operações de governo em nome das unidades que as controlam.¹⁰

Considerando o exposto até aqui, verifica-se que os diferentes conceitos e definições extraídos dos documentos do FMI tornam, no mínimo, complexa a tarefa de determinar o tratamento das empresas estatais nas contas públicas. Reconhecendo a dificuldade de se delimitar com clareza a fronteira entre o governo e o setor público, o Fundo admite que uma boa prática a ser observada é a adotada pelos países da União Européia (parágrafo 1.1.1.16 do Manual sobre Transparência Fiscal¹¹).

Vale a pena, assim, verificar como os textos da UE abordam o tema.

III – TRATAMENTO NA UNIÃO EUROPÉIA

O documento de referência é o Sistema Europeu de Contas Econômicas Integradas (ESA 95), que é juridicamente vinculativo, ou seja, deve ser observado por todos os países que integram a União Européia. Com base no ESA 95, a EUROSTAT¹², órgão de estatística da Comissão Européia, coordenou a elaboração de um Manual sobre Déficit e Dívida

Pública, em cuja primeira parte são encontradas as definições e conceitos que se busca.

Assim é que, na seção I.3, o Manual cuida inicialmente de caracterizar o que venha a ser o setor governo, composto por três categorias: a) entidades governamentais que administram e financiam um conjunto de atividades, principalmente fornecendo bens e serviços não comercializáveis destinados à coletividade; b) instituições sem fins lucrativos reconhecidas como entidades jurídicas independentes, que são produtoras não mercantis controladas e majoritariamente financiadas pelo governo; e c) fundos de pensão autônomos, se forem constituídos por lei e se o Governo for responsável pela administração da instituição quanto ao estabelecimento ou aprovação das contribuições e benefícios. As empresas estatais produtivas, cuja definição é apresentada a seguir, estão expressamente excluídas do conjunto das entidades governamentais.¹³

De acordo com o Manual, para que uma empresa seja caracterizada como produtiva, é necessário que ela atenda a dois requisitos: a) seus preços devem ser economicamente significativos, isto é, devem ter influência significativa nas quantidades que os produtores estão dispostos a colocar no mercado e nas quantidades que os consumidores estão dispostos a adquirir; e b) seu faturamento deve cobrir mais de 50% dos custos de produção, ao longo de uma série de anos. É importante notar que, na seção I.1.6.4, o Manual recomenda que não se exclua do faturamento, para efeito da verificação dos 50%, as vendas realizadas pelas empresas públicas a governos, desde que tais vendas tenham sido realizadas a preços economicamente significativos. Essa regra se aplica mesmo na ausência de concorrentes privados, situação em que se deve verificar, contudo, se o pagamento correspondeu a bens ou serviços efetivamente fornecidos e não à cobertura dos custos.¹⁴

⁹ *Government functions are those related to the implementation of public policy through the provision of nonmarket services, and the redistribution of income and wealth, financed primarily by taxes and other compulsory levies on nongovernment sectors. Separation of these functions from the monetary and commercial activities of government helps to establish clear accountability for the conduct of these very different activities and facilitates assessment of the macroeconomic impact of the activities of government.*

¹⁰ *The focus of this manual is on the general government sector. In many cases, however, fiscal analysis will be incomplete without statistics for public corporations and quasi-corporations. For example, public corporations and quasi-corporations may carry out government operations at the behest of the government units that own them.*

¹¹ *Defining the boundaries of government, and of the public sector, is a complex task, and one that is particularly challenging for countries in transition. An example of good practice in the boundaries of government is the application of the European System of Accounts, 1995 (ESA) to economic statistics in European Union countries.*

¹² Ver www.europa.eu.int/en/comm/eurostat.

¹³ *General Government entities (excluding public producers organized as public corporations or, by virtue of special legislation, recognized as independent legal entities, or quasi-corporations, when any of these are classified in the non-financial or financial sectors) which administer and finance a group of activities, principally providing non-market goods and services, intended for the benefit of the community.*

¹⁴ *Payments from general government to public institutional units in respect of actual services provided are to be treated as corresponding to sales in the implementation of the 50% rule when prices are economically significant, e.g. in the following two cases: when prices paid by the general government to public producers in respect to actual services provided are also applied to similar services (of the same quality) provided by private producers, who accept to sell services to general government on the same basis of these prices ... (and)*

Tendo presente que, como visto, as empresas públicas produtivas não integram o setor governo na contabilidade da União Européia, seus resultados, obviamente, não impactam as estatísticas de dívida e de déficit públicos. Isso fica claro na leitura dos termos bastante precisos que compõem o Regulamento nº 3.605 do Conselho, de 22.11.93¹⁵, a respeito da aplicação do protocolo sobre o procedimento relativo aos déficits excessivos, anexo ao Tratado que institui a Comunidade Européia.¹⁶ Cumpre ressaltar que a apuração de déficit na UE não se faz com vistas apenas a fins estatísticos, mas, ao contrário, o cálculo tem consequências concretas importantes. Pelo Tratado de Maastricht, déficits excessivos podem implicar sanções severas para os países-membros, incluindo desde restrições ao acesso a créditos de organismos financeiros europeus, até mesmo a pesadas multas ao país infrator.

IV – TRATAMENTO LEGAL NO BRASIL

A Constituição brasileira, no capítulo sobre finanças públicas, determina em seu artigo 165, parágrafo 5º, que a lei orçamentária anual apresente o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta ou indireta, separadamente do orçamento de investimentos das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto¹⁷.

Também a Lei de Responsabilidade Fiscal, que tem entre seus objetivos o controle dos déficits e das dívidas da administração pública, define claramente, logo em seu artigo 1º, parágrafo 2º, que *devem*

when, in the absence of private producers in the same kind of activity, the general government pays public units for actual services (rather than through a coverage of costs) in order to have a significant economic influence on the supply and on the demand.

¹⁵ Ver www.europa.eu.int/eur-lex

¹⁶ *Government deficit (surplus) means the net borrowing (net lending) of the sector of general government, as defined in ESA. Government debt means the total gross debt at nominal value outstanding at the end of the year of the sector of general government, with the exception of those liabilities the corresponding financial assets of which are held by the sector of general government.*

¹⁷ “ Art.165

.....

§5º A lei orçamentária anual compreenderá:
I- o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II- o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

.....” .

obediência a ela a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, compreendendo as respectivas administrações diretas, os fundos, as autarquias, as fundações e as empresas estatais dependentes. Assim, ao caracterizar estas últimas empresas como sociedades controladas direta ou indiretamente por um ente da Federação que dele recebam recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital (artigo 2º, inciso III)¹⁸, a Lei exclui de sua abrangência as chamadas empresas estatais produtivas.

V - CONCLUSÃO

A análise dos diplomas legais relevantes para a questão do tratamento das empresas estatais produtivas mostra que a legislação brasileira oferece sustentação para que se adote um encaminhamento semelhante ao empregado na UE e nos próprios manuais do FMI, excluindo essas sociedades da conta de déficit.

Pode-se argumentar, assim, que o tratamento diverso encontrado no acordo em vigor do Brasil com o Fundo resulta de uma situação de inércia em relação a conceitos empregados nos acordos firmados nos anos 80, época em que, efetivamente, a relevância das operações quasi-fiscais das empresas estatais ainda justificava a prática da inclusão de suas contas no cálculo do déficit. Hoje em dia, a nítida separação entre as funções de governo e as atividades empresariais das sociedades controladas pelo poder público retira consistência à manutenção desse procedimento.

É importante observar que os comentários acima não devem ser entendidos como uma defesa em favor da mudança da metodologia acordada com o FMI; o que se propõe é a coexistência dos dois conceitos e a divulgação dos resultados fiscais do setor público tanto com a contribuição das empresas estatais como sem ela.

A propósito, a ênfase recente dos textos do FMI tem sido na questão do aumento da transparência das Contas Públicas, aspecto no qual o Brasil se posiciona particularmente bem, especialmente, conforme já mencionado, após a edição da LRF.

¹⁸ “ Art.2º

.....

III- empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;
.....” .